

# 福祉サービスの組織とコンサルテーション

ー経営コンサルタントへのインタビュー調査からー

北本佳子・岩崎 香

## I はじめに

近年、福祉サービスの実践現場では多職種間の連携や協働がますます重要になってきている。この背景には施設福祉から地域福祉へという福祉施策の転換や、入院医療から地域生活支援へという医療保健施策の転換をはじめ、介護保険法の制定等によるケアマネジメントの普及、福祉専門職の職域拡大等の多様な要因があり、今後はさらなる展開の推進とともにその効果等の検証が求められてくると考えられる。そうした中で、日本のソーシャルワークに関する研究動向を見ると、連携や協働、チームアプローチといった観点からの研究は多く見られるものの、多職種間との連携・協働の中で実態としては行われていると考えられるコンサルテーションに言及したものは少ない。また、福祉専門職養成のテキスト等におけるコンサルテーションの対象・機能・役割等に関する記述にはばらつきが見られ、しかもそこでの福祉専門職の位置はコンサルタントではなくコンサルティとしてコンサルテーションを受ける側になっているものがほとんどという現状にある（北本・岩崎 2010）。

その一方で、探索的な研究ではあるが、他職種と協働・連携して業務を行っているソーシャルワーカーへのインタビュー調査の結果では、ソーシャルワーカー自身がコンサルテーションとして明確化して実践しているとは言い切れないが、利用者への個別のコンサルテーションに加えて、組織に関するコンサルテーションがソーシャルワーカーに求められている実態が窺えた（岩崎・北本 2011）。

しかしながら、日本のソーシャルワーク領域でのコンサルテーション研究は、上述したようにもともと少ない上、組織の運営・経営に関する福祉専門職のコンサルテーションについて言及したものは極めて少なく未開拓領域となっている。だが、欧米の研究ではすでに 1970 年代から組織の運営上のコンサルテーションについて論じられ、そこでソーシャルワーカーがコンサルタントとしてかかわっている現状等も示されている（Kadushin 1977: 85-86）。

以上から、本研究では日本の福祉サービスの組織の運営・経営面のコンサルテーションの中で、ソーシャルワーカーがコンサルタントとしてかかわるとした場合に、どのような機能や視点が求められるといえるのか、またそれをふまえて、日本のソーシャルワークにおけるコンサルテーションやその研究・教育に求められる今後の方向性を明らかにすることを目的とした。それは、日本の福祉サービスの組織の運営・経営上の課題解決につながるのみならず、ソーシャルワーカーの専門性と社会的認知の向上及びソーシャルワーク教育の発展にも貢献するものと考えられる。

## II 研究の背景

従来のソーシャルワーク研究では、福祉サービスの組織や運営にかかわる研究は、主にソーシャル・アドミニストレーション（社会福祉運営管理）研究の中に位置づけられてきた経緯がある。そこで、本

研究において福祉サービスの組織や運営・経営に関する福祉専門職のかかわりをコンサルテーションとの関係で論じようとする背景や意図についてあらかじめ述べておきたい。

以下では、若干の迂回になるが日本のソーシャルワーク教育や研究の展開の中で、ソーシャル・アドミニストレーションがどのように位置づけられてきたのかを確認した上で、福祉サービスの組織や運営・経営面におけるコンサルテーション研究との関係について述べる<sup>1)</sup>。

## 1. 国家資格制定以前のソーシャルワーク教育と研究の展開

戦後の日本のソーシャルワーク教育は、アメリカのGHQ（連合国軍最高司令官総司令部）の指導のもとでスタートした。しかし、戦後直後にGHQの主導のもとで1946年10月に設立された日本社会事業学校のカリキュラムを見ると、当初は戦前の日本の教育とアメリカの教育の影響が入り混じりながら展開していったことがわかる。具体的には、学校設立時の課程である講習科（45時間程度の短期現任訓練課程）とともに、一定のカリキュラム体系と1年という修業期間をもった戦後初の社会福祉教育（ソーシャルワーク教育）課程として設置された研究科のカリキュラムを見るとそれが窺える。研究科の課程では、戦前の中央社会事業協会・研究生制度当時の講師が引き続いてその中枢を担ったこともあり、社会政策や社会問題系の科目が多く配置され、それに「ケース・ワーク」と「グループ・ワーク」のソーシャルワーク関連の科目が2科目加わったものであった（日本社会事業大学社会事業研究所編 1986: 42-43）。このように、この研究科のカリキュラムに関しては、「戦後日本の社会事業教育はアメリカの社会事業教育の模倣であるといわれるが、それはこのカリキュラムにはあてはまらない」（菊池・阪野 1980: 204）といわれる通りのものであった。

それがその後、1947年6月にGHQ主導で「大学に於ける社会事業学部設立基準設定に関する委員会」が設置され、8月に同委員会から「社会事業学部設立基準」の起案が提出されたのだが、その内容を見ると、その過程で当時のアメリカの大学院レベルにおけるカリキュラムの最低基準、いわゆる「基礎8科目（ベーシック・エイト）」（ケースワーク、グループワーク、コミュニティ・オーガニゼーション、アドミニストレーション、公的扶助、社会調査、医学知識、精神医学知識）が紹介されたこともあり、それがその後の新制大学の学部教育の一つのモデルになっていったことがわかる（日本社会事業大学社会事業研究所編 1986: 52-53）。

一方、戦後の日本のソーシャルワーク研究について見てみると、海外のソーシャルワークに関する紹介が訳書という形で意欲的に行われた一方で、日本の研究者による著作やテキストなどでは、ソーシャルワークという用語がそのまま用いられたほかに、社会福祉の方法あるいは技術として訳されたりして論じられていた。その内容に関しては、「とくに、ケースワーク、グループ・ワーク、コミュニティ・オーガニゼーションもしくはコミュニティ・ワークは、基本となる独自の方法として、早くから中核にすえられ、もっともよく発達をみせてきているため、社会福祉の方法というと、この3つの方法だけを指すかのように受けとめられるくらいにさえなっている」（小松 1982: 2-3）といわれるように、その三つの援助方法が基本的な方法として位置づけられるものが多かったといえる。それが次第に他の領域で発達した方法や技術が社会福祉の分野にも導入され活用されるに従い、「社会福祉の固有の三方法（ケースワーク、グループワーク、コミュニティ・オーガニゼーション）を中心に、他の三方法（ソーシャルワーク・アドミニストレーション、社会福祉調査法、ソーシャル・アクション）を加えて、これらの個別の六方法の総称を『社会福祉方法論』とする」（秋山 1981: 199）という

見解も多く見られるようになっていった。さらに、1970年代以降になると、高度経済成長期に複雑多様化した社会福祉のニーズに対して、制度・政策としての社会福祉を体系的に秩序立てて効率的に運営するための方法として、「社会福祉計画」を社会福祉の方法の一つとして取り上げるものも出てきた（高橋 1977）。

このように、日本のソーシャルワークは、アメリカの影響を受けつつもソーシャル・アクションを社会福祉の六つの方法の一つに位置づけたり、時代の要請の中で内容の拡大がされたりという展開が見られ、その中でソーシャル・アドミニストレーションも社会福祉の方法の一つとして位置づけられ、紹介されてきたことがわかる。ただ、この当時のソーシャル・アドミニストレーションの研究は海外からの研究の影響もあり、その広義の意味として、イギリスでの用いられ方であった国・自治体の社会福祉行政、制度の運営管理という意味での用いられ方がなされる一方、社会福祉施設におけるアドミニストレーションというように施設の運営管理を意味する狭義の用いられ方も併存され概念規定も曖昧で、研究内容についても広義・狭義の両方から行われるなど分散した部分が見られた（小林・長谷川 1985）。

## 2. 国家資格制定以後のソーシャルワーク教育と研究の展開

1987年の国家資格の成立、すなわち「社会福祉士及び介護福祉士法」の制定によって、日本のソーシャルワーク教育は大きな展開を見た。その制定によってソーシャルワークは「社会福祉援助技術」として、それらの資格に関する養成施設等の授業科目の一つとして体系化された。具体的には、国家資格が制定された翌1988年の通知（社庶第26号）「社会福祉士養成施設等における授業科目の目標及び内容並びに介護福祉士養成施設等における授業科目の目標及び内容について」によれば、社会福祉援助技術は、それにかかわる授業科目として、「社会福祉援助技術総論」と「社会福祉援助技術各論Ⅰ」・「社会福祉援助技術各論Ⅱ」の3科目に分けられ、その総論の中で社会福祉援助技術は、個別援助技術（ケースワーク）と集団援助技術（グループワーク）からなる直接援助技術と、地域援助技術（コミュニティワーク）と社会福祉調査法と社会福祉運営管理（ソーシャル・アドミニストレーション）からなる間接援助技術と、その他の関連専門援助技術の三つに分類・体系化され、ソーシャル・アドミニストレーションは上述したように間接援助技術の一つに位置づけられた。ただ、このときの各論Ⅱにおける間接援助技術の中の位置づけでは、「社会福祉の運営と計画の技術」というように運営と計画の技術とが並列して位置づけられて、そこでの内容も福祉専門職が運営や管理においてどのような役割や機能を果たすかということではなく、組織や制度の運営や管理の意味や必要性和そこでの課題やあり方についての学習が中心であった。

なお、この通知は1999年に改正され、その通知（社援第2667号）では、改正前には3科目に分かれていた社会福祉援助技術の科目が一つの「社会福祉援助技術論」としてまとめられたが、社会福祉の運営（ソーシャル・アドミニストレーション）は、その間の接援助技術の一つとして福祉の計画と並列して位置づけられ、その内容も改正前の各論Ⅱとほぼ同様のままであった。

その後は、1987年に成立して以来改正されていなかった「社会福祉士及び介護福祉士法」が、社会福祉を取り巻く多様な変化に対応する形で2007年に改正され、社会福祉士の教育カリキュラムも科目の枠組み、科目数、科目名、授業時間など、全体に大きく改正され今日に至っている。具体的には、その後の2008年3月に公表された通知（社援発第0328001号）に基づき、ソーシャルワークに関

する科目は「相談援助の基盤と専門職」と「相談援助の理論と方法」の2科目の形で位置づけられることになった。ただ、その中には社会福祉の運営（ソーシャル・アドミニストレーション）に関する内容は含まれず、その代わりに「福祉サービスの組織と運営」という科目が新たな科目として立ち上げられ、改正前に社会福祉の運営とともに並列して位置づけられていた計画の技術もソーシャルワークに関する上記の2科目とは別の「福祉行財政と福祉計画」という新しい科目となった。

このように、法律の改正後においては、ソーシャルワークに関する科目が相談援助を中心とする科目としてまとめられたこともあり、それまで社会福祉援助技術の一つとして位置づけられていたソーシャル・アドミニストレーションは新たな別科目として設置された一方、そこでは従来よりも広い事業主体（営利企業等）も視野に入れた組織や経営のあり方にかかわる科目内容に拡大された。その背景には、それまでの措置制度のもとで「社会福祉施設としてのサービス提供における管理は存在したが、事業全体を考えた法人経営はなかった、または不要であった」（社会福祉士養成講座編集委員会編2010: はじめに）という環境から、契約制度への移行という福祉サービスを取り巻く経営環境の変化とともに、営利企業も含めた様々なサービス提供主体の参入が進む中、新たなサービスの提供組織と経営のあり方が求められるようになってきたことがあるといえる。その一方で、国家資格制定以前におけるソーシャル・アドミニストレーション研究のところで述べたように、旧来のソーシャル・アドミニストレーション研究の中には国・自治体の社会福祉行政、制度の運営管理に関する研究と施設の運営管理の研究が混在していたこともあったため、それが国家資格制定後は、後者の部分は福祉サービスの運営として、そして前者の部分は福祉計画として徐々に分けられるようになり、今回の法改正ではそれぞれが別の新科目として立ち上げられたことがわかる。

なお、上記のソーシャルワーク教育の展開の中でのコンサルテーションの位置づけについて確認をしておくと、社会福祉士の国家資格制定後のテキストにおいては関連専門援助技術の一つとして紹介はされてきてはいたが、前述の通知（社庶第26号）やその後の通知（社援第2667号）の授業科目の内容と目標にはコンサルテーションの位置づけはなく、1999年の授業科目の目標及び内容の改正後の2002年7月に公表された「社会福祉士・介護福祉士・精神保健福祉士国家試験出題基準・合格基準」（細則第1号）の中の社会福祉士国家試験科目:「社会福祉援助技術論」の専門援助技術の体系及び内容中の関連専門援助技術の出題項目の小項目の一つに、コンサルテーションがはじめて取り上げられたという状況である。ただ、その後の2007年の法改正によって新たに制定された社会福祉士の教育カリキュラムでは「相談援助の基盤と専門職」と「相談援助の理論と方法」のシラバス内容中に提示された含まれるべき事項と想定される教育内容の例にはコンサルテーションは取り上げられてはいない。

最後に、1997年に国家資格化された精神保健福祉士の養成に関しても確認をしておきたい。基本的には上記で述べた社会福祉士養成に見られるソーシャルワーク教育の展開と同様といえるが、特筆すべきは昨年に公表された教育内容等の見直しにおいて新たな展開が見られたことである。具体的には、精神保健福祉士法の制定後、1998年1月に公表された通知（障第91号）「精神保健福祉士養成施設等における授業科目の目標及び内容について」では「精神保健福祉援助技術総論」の中の教育内容に、間接援助技術として社会福祉運営管理（ソーシャル・アドミニストレーション）が位置づけられていたが、コンサルテーションについては、その総論にも「精神保健福祉援助技術各論」にも取り上げられていなかった。また、上述した2007年の社会福祉士の法改正を受けて発表された2008年の通知



(障発第 0624002 号)「精神保健福祉士養成施設等指導要領について」における社会福祉運営管理(ソーシャル・アドミニストレーション)とコンサルテーションも、1998 年の通知(障第 91 号)と変わりなく、「精神保健福祉援助技術総論」の中で間接援助技術として社会福祉運営管理(ソーシャル・アドミニストレーション)が位置づけられているのみであった。

しかし、2010 年 3 月に公表された「精神保健福祉士養成課程における教育内容等の見直しについて」では、「精神保健福祉の理論と相談援助の展開」の科目の中の含まれるべき事項にスーパービジョンと並んでコンサルテーションが位置づけられ、その想定される内容の例として「コンサルテーションの意義・方法・展開」が示された。このことから、これまで日本のソーシャルワーク教育の中では積極的に位置づけられることがなかった福祉専門職によるコンサルテーションが、チーム医療や地域における多職種との連携・協働の中で必要になってきたことが認識されてきたと考えられる。

### 3. ソーシャル・アドミニストレーション研究とコンサルテーション

これまで見てきたように、福祉専門職の養成課程におけるソーシャル・アドミニストレーションの内容や位置づけは、戦後直後のアメリカのソーシャルワーク教育の影響を受けて導入された時期の内容から、時代の変化の中で分化し、発展してきたといえる。特に、それまでのソーシャル・アドミニストレーションの中の施設の運営管理にかかわる部分が発展し、設置された「福祉サービスの組織と経営」という新たな科目のテキストでは、「社会福祉士は、従来からの相談援助を中心とした職務から、幅広く福祉サービス全体の仕事にかかわっていくことが期待されている」(社会福祉士養成講座編集委員会編 2010: はじめに)という言葉及があり、社会福祉士が福祉サービスの全体、つまり組織や経営にもかかわっていくことへの期待が示されてはいる。だが、その役割や機能については必ずしも明確には述べられておらず、「福祉サービスの中核を担う専門職として、福祉サービス提供組織とは、経営や管理とは、等について考える」(社会福祉士養成講座編集委員会編 2010: 1)ことや、「福祉サービスの人事・労務管理をどのように進めるべきか、とりわけ人材育成はどうあるべきかを、福祉サービスの専門職として学習して」(社会福祉士養成講座編集委員会編 2010: 157)おくことが求められているにすぎない。

しかし、社会福祉士をはじめとして福祉専門職には、「利用者の利益の最優先」が倫理綱領にあるように、現場におけるサービス提供において利用者の利益を考えた場合に、その実現にあたっては組織のあり方や経営のあり方にも福祉専門職が多様な形でかかわる必要が出てくるといえる。だが、組織におけるそうした福祉専門職の役割や機能については、これまでの日本のソーシャルワーク研究の中では代弁や権利擁護という概念で論じられることはあっても、それをどのように福祉専門職の業務や実践方法として実現していくのかといった点については、明確になっているとは言い難い。一方、これまでの日本のソーシャル・アドミニストレーション研究の中でもそうした福祉専門職の組織に対する機能や役割といった点については十分に論じられることがなかったといえる。また、その教育に関しても上述したように福祉専門職が経営や管理についての学習をすることの必要性は述べられても、その学習をどのように福祉専門職の業務や実践方法として活かしていくのかといった視点や枠組みが明確ではなかったといえる。もちろん、日本のソーシャル・アドミニストレーションの研究や教育がそうした点で十分でなかった背景には、長年の措置制度のもとで福祉サービスの組織における運営や経営には福祉専門職はもとより、施設長等の管理者さえも国や地方公共団体によって決められた範囲

内での運営を行うしかなかったという時代の制約があったことは理解しておく必要がある。

だがその一方で、経営環境が変化した今日では、実践現場のソーシャルワーカーへのインタビューから、「組織体として、少し整理する必要があるような話し合いを、随分と呼ばれては重ねてというようなことはやってきました。」(岩崎・北本 2011: 46) という発言からもわかるように、組織のあり方にかかわる支援を福祉専門職が求められて、現に行っている実態もある。

こうしたことから、改めて福祉サービスの組織や運営に関して福祉専門職が果たすことができる機能や役割、あるいは貢献の仕方を見ると、その一つとしてコンサルテーションによる方法をあげることができるのではないだろうか。つまり、管理職も含めた他の専門家に対するコンサルテーションや組織の事業や既存の対策の改善などの組織に関するコンサルテーションという視点や枠組みから福祉専門職の機能や役割を見ることで、これまでの日本のソーシャル・アドミニストレーション研究やその教育の中では論じられることがなかったといえる福祉サービスの組織の経営・管理等における福祉専門職の機能や役割の明確化が可能ではないかと考える。また、それはこれまでの日本のソーシャルワーク教育の中では位置づけが弱かったコンサルテーションの意義やその教育のあり方を検討する上でも意味あることではないだろうか。以下では、そうした研究の視点を持ちつつ、福祉サービスの実践現場(社会福祉法人)へのコンサルテーションを行っている経営コンサルタントへのインタビュー調査の結果を述べる。

なお、本研究でのコンサルテーションは、「専門的な知識や技術をもつコンサルタントとそのコンサルタントの援助を求めるコンサルティという二者の専門家 (professional persons) 間における相互作用過程」(Caplan 1970: 19) と捉え、一部の研究では含まれているボランティアや住民等への助言や指導等については今回のインタビュー内容からは除外して実施した。

### III 調査の概要と結果

#### 1. 調査の目的・方法

##### (1) 調査の目的

日本のソーシャルワーク領域においては、コンサルテーションに関する研究や教育が未確立の状況にあるといえるが、その中でも福祉サービスの組織や経営・管理に関する福祉専門職によるコンサルテーション研究に関しては、ほとんど未開拓の状況にある。そこで本調査では、福祉サービスの実践現場へのコンサルテーションを行っている経営コンサルタントへのインタビュー調査を通して、実践現場で現在実際に行われている組織・経営面でのコンサルテーションの現状把握と、それをふまえた上での福祉専門職による組織や経営・管理面におけるコンサルテーションの導入の可能性やその際に求められるコンサルテーションの方向性の検討を目的にした。

##### (2) 調査対象者の概要と調査方法等

今回の調査では、ソーシャルワーク領域でコンサルテーションを行っている経営コンサルタント 3 名を対象として、インタビューガイドを用いた半構造的面接を調査者 2 名で実施し、インタビューデータを収集した。対象として選定したのは、民間のコンサルタント会社経営者 (コンサルタント歴 12 年、大学非常勤講師歴 10 年) の A 氏、民間のコンサルタント会社コンサルタント (コンサルタント歴 4 年、福祉現場での実務経験 13 年、社会福祉士・精神保健福祉士) の B 氏、民間のコンサルタント会社コン

サルタント（コンサルタント歴4年、福祉現場での実務経験13年、東京都福祉サービス評価推進機構評価者養成講習修了者）のC氏の3名である。なお、以下の調査結果の部分でのA, B, Cの表記はそれぞれA氏, B氏, C氏の3名の発言という意味である。

インタビューの際のインタビュー項目の大きな枠組みとしたのは、①コンサルテーションの実際、②福祉現場でのコンサルテーションの導入について、③福祉現場でのコンサルテーションの今後の方向性や課題等である。

インタビューの実施期間は2010年10月～12月で、インタビュー時間は一人当たり125分～129分（平均127分）で、その際のインタビュー内容の逐語録を作成した上で、共同研究者（調査実施者と同じ）2名で内容分析を実施した。

なお、調査の実施にあたっては、調査の目的・内容、個人情報の取り扱いに関して十分な説明を行い、口頭で同意を得るとともに、書面での承諾を得た。

## 2. 調査の結果

福祉現場での組織や経営・管理に関するコンサルテーションは、通常は法人や施設等との契約に基づくため、契約上は組織への支援という形になるといえる。しかし、実際に行われているコンサルテーションを介入レベルで見ると、法人や施設といった「組織レベル」へのコンサルテーションとその職員（援助者）等を対象とする「実践レベル」へのコンサルテーションというように分けて見ることができる。

そこで、以下では組織（経営・管理）レベルにおけるコンサルテーションと実践（援助者）レベルにおけるコンサルテーションに分けて、その現状とそれに対するコンサルテーションの視点や機能について見ていく。（以下のインタビュー内容の逐語録からの引用は、原文のままとした。）

### （1） 組織（経営・管理）レベルのコンサルテーションの現状

#### ① 「撤退・再生型」のコンサルテーション

福祉サービスを取り巻く経営環境の変化の中で、今日の福祉現場で求められる組織・経営面へのコンサルテーションとはどのようなものといえるだろうか。その一つとしては、福祉現場での近代的経営管理の遅れや理念と実態の乖離等によって生じた経営問題に対する解決支援があげられる。それらへのコンサルテーションによる支援は、組織や事業の撤退・再生に向けた取り組みになっていくことが多いといえることから、このタイプのコンサルテーションを「撤退・再生型」のコンサルテーションということにする。

その現状をインタビューの内容から見ていくと、「今、普通に事業会社で行っているような経営管理を全く取り入れていないので、経験と勘と度胸で結局やっているような部分がとても多い」（A）という実態や「まだ『運営』であって『経営』という概念に至っていないトップの方が多く」（C）、「トップマネジメントが本当に今の時代に適合していない」（A）というように、現代において求められている経営管理ができていないというレベルの問題から、「人件費等が上がってしまって、財政を圧迫しているので何とかしてほしい、…職員の納得性の得られる給与制度にしたい」（B）といったような現実の具体的なシステム対応の問題まで、多様なレベルの撤退・再生のためのコンサルテーションが求められ、対応しているということがわかる。

また、理念が「昔話になってしまっていたり、言葉だけが掲げられてしまって…現場の職員ほど苦しんでいる」(B) 状態や「どうしても離職率が高いのです。自分の法人に愛着が持てるというか、自分の仕事に誇りを、自分が選んだ法人をずっと自分の中できちんと支え、自分も一緒に支えて大きくしていくのだ、…そういう意味でやはり乖離がある所」(C) やトップが「任されたこの施設をどれだけ愛しているのか、…そういうものが薄い感じがするのです。だから、…自分がいる間、何事もなければいい」(C) というような現場では、「価値観がぶつかっていて、職員が判断に困って、それで疲れてしまって、なかなか意欲がわからない」(B) といったような理念や価値と実態の乖離から生じている様々な問題に対応しているということである。

## ② 「成長型」のコンサルティング

コンサルティングを受ける法人や施設の中には、福祉サービスを取り巻く経営環境の変化の中で、新たな事業展開や人材育成などの面から一層の成功を目指している場合もある。そうした際のコンサルティングは、法人・施設のさらなる展開や成長を支援することになる。その意味で、このタイプのコンサルティングを「成長型」のコンサルティングということにする。

この「成長型」の場合のコンサルティングとしては、「今の事業規模をどのくらいまで増やすのか…短期・中期・長期ぐらいの計画を立てる」(A) ことや『『ちょっと違う視点が必要なのだ』と…上手く気がついて頂い』て「みんなでこの方向性をきっちり共有できるところまで」(C) 支援したりするなどの事業計画に関するもののほか、事業継承を念頭に置いた「自分（経営者）を超える人材を育成する」(B) ことや、「次の施設長は何、次の部長は何、ということで中で育てていこう、自分たちが成長していこう」(A) というような将来ビジョンを念頭に置いた人材育成支援などのコンサルティングを行っているということである。

## ③ コンサルテーションの視点と機能: 価値や理念の確認と実行

福祉現場の組織（経営・管理）レベルでのコンサルティングでは、大きく「撤退・再生型」と「成長型」のコンサルティングに分けられることを述べた。両者の現状の様相や抱えている問題や課題は大きく異なるといえるが、それらに対するコンサルティングでは最終的には双方ともに組織にとって最も重要な価値や理念の確認と実行につながっていくということである。

具体的には、「福祉マインドがなければできないでしょう、この仕事は。福祉マインドがあつての経営学でしょう」(A) というように、経営学を学ぶことの必要性は認めつつも、福祉マインドという心の面の素養や価値の重要性が第一にくるということの指摘がされるとともに、その意味では福祉現場でのコンサルティングも、「コンサルティングは何やっているのという話で、…結局、最後は価値観にいつてしまう」(B) ことになり、その行きつくところというのは「トップダウンというよりは、やはり何のために何を大事にするのという原点に戻るしかない」(B) ということである。そして、その原点や「価値は現場にしかないで…そこに気づいて頂く…気づくための仕掛けやアプローチ」(B) をするということである。つまり、福祉現場でのコンサルティングは、営利企業で求められるような利潤の追求を第一にしたものではなく「価値の創造…何を大事にするかという価値観を、やはり作り出していくという発想を持たないと」(B) ならない上、「そこまで行き着かないとたぶんコンサルティングは失敗する」(B) ということである。

また、理念や価値を掲げていたとしても、「定義できない理念は実現しない。…（理念が）魔法の言葉になってしまっている」(B) という指摘や、「優先順位のつかない価値観は役立たない」(B) と



の指摘からもわかるように、それを具体的な実行要件や実行内容にまで落とし込んでいくことが必要になるということである。

ただ、そうした実行への展開は「成功型」のコンサルテーションでは目指す方向が確認できれば、実際の展開につながっていくのに対し、そうでない場合は経営環境が変わったといっても「何も努力しなくとも生きていけるではないか、変わらないではないか」(A)という認識のもとで「危機は危機なのだけれど、自分には関係のない危機だなという感覚になって」(A)しまっていたり、「他人に言われても『うちにはうちのやり方』」(A)があるということで「目的から何から全部バラバラ」(A)のままで、変わらない組織(現場)がかなりあるという指摘がされている。

## (2) 実践(援助者)レベルのコンサルテーションの現状

### ① 組織の視点と実践上の基準がないことによる問題

「成長型」のコンサルテーションを受ける法人・施設の場合には、上述したように目指す方法が確認できれば、職員がみな「何を成すべきかが一番先にくるので、『自分たちが今、法人から期待されているものというのはこうですよ』と、それが自分にとっての善し悪しというものはまた別で、…期待されていることに対して自分たちがどう発揮していくのか」(A)という話ができるということである。そのため、「成長型」の場合には組織レベルのコンサルテーション内容が、「垂直統合型のマネジメント」を通して実践レベルにも浸透して実現可能であることが多い。一方、「撤退・再生型」のコンサルテーションが必要なところでは、職員の動きが「水平分業」的な「自分たちの領域だけしかやらない」(A)という状況が多く見られることから、実践(援助者)レベルへのコンサルテーションがより多く必要とされる状況が見られるようである。

その問題状況を具体的にみると、「資格の専門性といったものの中に組織的な視点で何かを行うという視点がちょっと欠けている」(A)という指摘や実践現場で不足しているのは「即戦力というが、…でも、本当に困っているところは組織的なものの見方がとれないことが一番の阻害要因」(A)という指摘からもわかるように、問題状況の一つは援助者に組織としての視点が不足している点であることが窺える。あえて踏み込んで言えば、個別のサービスの質の向上と組織の視点を持つこと、例えばサービスの質の向上を組織に求められる効率性を上げることが矛盾するものではないということなどが理解できていないということである。

そのほかとしては、「自分たちの基準を持たないために…大変だという話」(B)が出ていたり、「自分たちが支援しやすい支援になってしまって」(C)いても、「自分たちの仕事を客観的に評価できない」(A)ため、頑張っているのに「現場の人たちはすごく『報われない感』を持っている」(C)ということにつながってしまっているということである。つまり、現場での実践上の基準がないことが、利用者支援のあり方だけでなく、援助者自身のあり方や仕事への意識にも影響を与えているということである。

### ② 経営資源についての見方・理解の問題

上記の組織の視点が不足しているということとも関連するが、実践現場では経営資源についての見方や理解にも問題が見受けられるということである。「人・物・金・サービス・時間・情報というのは経営資源です。経営資源というのは基本的に限られている。…その中でどうやっていくか」(B)、また「経営資源というものについては、自分たちで生み出していないといけない」(B)ののだが、

「何がどのくらい無理なのかを示さない」で「人がいないということに逃げてしまっている」(B)ということがあげられている。特に、実践現場でも「ある部、チームをとりまとめられるような立場になられるということであれば、やはりそこは経営資源がどうなっているのかということについては押さえていく必要がある」(B)というように、一定の地位や立場に立った場合には経営資源についての理解とともに「なぜ上司はこういうことを言うのだろうか…ゼロを1にするような仕事が求められてくる」(A)ことの実践が必要になるのだが、それができていないという指摘がされている。そのため「普通に今まで通りにはやっているのですよ、求められている最低限のレベルで。ただ、最低限から抜け出せないでいることによる燃え尽きになってしまうような、そういう職員さんを生むような誤った組織基準の理解からくる燃え尽きみたいなものが、他を見ないと気づかない」(A)状況にあるということである。

### ③ 受動的な姿勢の問題

組織(経営・管理)レベルでも「何もしなくても」というような能動性が見られない状況が窺えたが、実践(援助者)レベルでも「自分たちが工夫すればそれが実現できるということの理解」(A)がなく「制度の中で言われたことは言われたように受動的に仕事をしていくことが多くなって」(A)しまっているという指摘がある。それはまた「現場では制度のせいにしたりだとか、それは一方でどこかに言えば、人が降ってくるなり、補助金にくるなり…そんな誤った幻想が、現場にはつらいから、何か持ちたがるのです」(B)というような姿勢として現れていることが指摘されている。それとともに、何か積極的に仕事をしようとしても「出る杭は打たれちゃうのですね。ちょっと違う意見があったりだとか、危険分子のようになって」(C)しまいがちな組織風土や文化が、なかなか能動性や積極性を発揮しにくくしている状況が窺える。

### ④ コンサルテーションの視点と機能: 環境づくりと人づくり

実践(援助者)レベルのコンサルテーションでは、上述したような組織や経営資源等の問題に対して、「組織的な視点ですみずきかどうかというところを理解できるようにしてあげて、共通言語を作ってあげて、目標をどういうふうにすればクリアできるのかというのを…整えてあげる」(A)こと、つまり「サービスが期待した水準にきちんと達するようなレベルにするための環境づくりは、何をすべきなのだろうということを考えてやれる人」(A)を育成していくことが求められるということである。つまり、目標や求められる水準を達成するための環境づくりと人づくりがコンサルテーションを行う場合の要点としてあげられることがわかる。ただ、その目標や水準というのは、「福祉の状態がどうなのかということでもって見ていくわけですから、普通のマーケティングとは、また少し違う」(A)視点からの設定をする必要があるといえ、それは営利企業のような利潤の追求でなく、「目の前の利用者のために自分たちは集まっているのだ、というところをスタートにしないといけない」(B)ということである。

その上で「課題を発見して共有して、解決策を立案して、それが改善していく方向に導いていくといったものがコンサルテーション」(A)に求められることになるが、そのときのコンサルタントのかかわりは、「一緒にやっていく」上で、「いい形で福祉の現場に入っていかなくてはいけない」(C)が、あくまでも「問題解決支援ということ」(A)「何でもかんでもやりますよ、ではない」(C)ということである。

## IV 考 察

これまで実践現場でのコンサルテーションの現状を組織（経営・管理）レベルと実践（援助者）レベルで見えてきた。以下では、その両方のコンサルテーション内容を振り返りつつ、ソーシャルワーク領域において福祉専門職がコンサルタントとして組織や経営・管理面におけるコンサルテーションを行っていく際の支援の視点や機能をまとめるとともに、今後の研究や教育に求められる方向性や課題について考えてみたい。

### 1. 組織や経営・管理面におけるコンサルテーションに求められる支援（視点・機能）

すでに見てきたように、組織（経営・管理）レベルのコンサルテーションでは「撤退・再生型」の場合でも「成長型」の場合でも、最終的にはその組織が追求する価値や理念の確認と実行が求められ、実践（援助者）レベルのコンサルテーションではそのもとで実際に求められてくるサービスの目標や水準を達成していくための環境づくりと人づくりが求められてくるということであった。この両レベルのコンサルテーションを突き合わせて、ソーシャルワークの組織や経営・管理面へのコンサルテーションに求められる支援（視点・機能）について考えると、まずは「成長型」の場合からも理解できるように、将来の発展に向けて、組織の理念や価値が事業計画や今後の人材育成の方向性等にリンクするとともに、それが具体的な事業計画として落とし込まれ、さらに援助者の理解や行動にもつながることができるための側面的な成長支援としてのコンサルテーションが求められていたといえる。またそれは見方を変えれば、今後の成長とともに問題状況を未然に防ぐという意味で、予防的支援としてのコンサルテーションということもできる。特に、経営環境が変化したにもかかわらず、現段階では危機意識もなく理念と経営目標などがバラバラのままの法人・施設が多いという指摘があったことから、この予防的支援としてのコンサルテーションはますます重要性を帯びてくると考えられる。

一方、「撤退・再生型」の場合も含めて、すでに組織が経営・管理面で問題を抱えている場合には、問題解決支援としてのコンサルテーションが必要であることがわかった。そうした場合の状況は、組織（経営者）レベルでは理念や価値が言葉だけの美辞麗句のようになってしまっていたり、行動レベルでの具体化がされていなかったりするため、何のための組織かという原点、すなわち営利企業のような利潤の追求とは異なる利用者のための組織という原点に立ち返った理念の確認や価値の創造を行うとともに、それを経営目標や事業計画に落とし込んでいく支援が求められるということであった。それとともに、そうした組織では、実践（援助者）レベルで組織の視点が持てずにいるという問題が多くあるため、それへの支援が必要とされた。つまり、組織や経営にかかわる問題解決には経営資源の効果的・効率的活用が求められることから、援助者が自分たちの専門性や自らの業務としての個別の利用者サービスの質の向上とそれらが両立しない問題として捉えてしまいがちなため、まずは組織の視点を持つことの意味と必要性、すなわち組織の経営管理とサービスの質の向上は矛盾しないことの理解が求められるということであった。その上で具体的に求められるサービスの水準や目標を利用者の視点から明らかにするとともに、それを可能とする環境づくりや人づくりのための支援がコンサルテーションに求められるということであった。

この組織の経営・管理面での問題解決支援としてのコンサルテーションにあたっては上記の内容からもわかるように、利潤の追求など組織が優先されるのではなく、あくまでも利用者のための組織と

いう理解・利用者の視点が求められることから、代弁的支援としてのコンサルテーションが求められることがわかる。もちろん、この代弁的支援は問題解決支援としてのコンサルテーションの場合に限らず、「成長型」のコンサルテーションの場合にも最終的には何のための組織なのかという組織の理念や価値の確認と実行の問題にかかわってくるということを確認したように、成長支援としてのコンサルテーションの場合にも求められる支援といえる。なお、この代弁的支援に関して敷衍していうと、Kadushin（1977: 80-81）も、ソーシャルワークにおけるコンサルテーションの中で、ソーシャルワーカーがコンサルタントとして果たすタイプの一つに、「代弁的なコンサルテーション（Advocacy consultation）」を含めるべきであるという提案をしている。そうしたことから、この代弁的支援としてのコンサルテーションはソーシャルワークにおけるコンサルテーションとして独自の意義を持つものと位置づけることができよう。

## 2. 今後のコンサルテーション研究・教育の方向性

最後に、今回の調査をふまえて、今後のソーシャルワークにおけるコンサルテーション研究や教育の方向性について考えてみたい。

結論を先取りして言えば、今回の調査から明らかになった上述の4つのコンサルテーションの機能を福祉専門職がどの程度展開していくことができているのか、あるいはどのようにしたらできるのかといった研究や、そのための教育とその成果の検証が今後求められていくといえるのではないかと考える。

というのも、今日の福祉サービスを巡る経営環境の変化の中で、実践現場では量質の両面にわたる人材の育成と確保・定着、労働環境の整備・向上などが今まで以上に求められており、福祉サービスの質の維持・向上と経営管理の両立に向けた組織の運営・経営上の課題解決が喫緊に必要な状況がある。そうした中でもすべての実践現場が個々に経営コンサルタントを入れることもできないであろうし、その必要もないといえる。むしろ、福祉専門職はサービスの提供過程で利用者への直接支援とともに、他の関連専門職との連携・協働の中で、管理職や事務職等の経営や管理にかかわる職種とかかわりを持って業務を行う機会が他の専門職以上に多く持てたり、自らが直接携わったりする場合もあると考えられることから、新たな科目となった「福祉サービスの組織と経営」に関する専門知識等を活かして、上述した組織や経営に関するコンサルテーションの機能を果たすことが期待されるということである。特に、その中でも、組織や経営・運営のあり方に対して、利用者の利益のために代弁的支援としてのコンサルテーションを行うことは、上述のKadushin（1977）の指摘からも、また福祉専門職の倫理からいっても当然求められることといえるが、それ以外の組織や経営・管理面に関する成長支援や予防的支援、問題解決支援としてのコンサルテーションも、最終的には利用者の利益や支援につながるものといえることから、福祉専門職がその役割や機能を果たすことができれば、今日求められている連携・協働の具体的な実を豊かにするとともに、福祉専門職の社会的認知や専門性の向上にもつながると考えられる。

なお、そうした福祉専門職が組織や経営・管理面でのコンサルテーションを行っていく際の福祉専門職のかかわり方に関して補足して言えば、内部コンサルテーションと外部コンサルテーションの視点と機能（役割）の導入について提起をしたい。具体的には、「それぞれの職種のコンサルテーションを求められたときがあったときには担うこととするみたいな形で、やっぱり入れていけば、それは



例えば組織内では対価は発生しないけれども、それが業務の一部分だと」(岩崎・北本 2011: 48) という実践現場のソーシャルワーカーへのインタビューでの発言からも窺えるように、対価とは別の形での貢献といえる内部コンサルテーションとしてのかわり方が一つ考えられるということである。

一方、そうした内部コンサルテーションについては、今回のインタビュー調査でも指摘されていたように、組織内の福祉専門職が組織の視点がない場合や、実践上の基準や評価が客観的にできない場合などではその実現は難しいことから、福祉サービスの第三者評価も含めて、組織の外部から福祉専門職が福祉サービスの組織や経営にかかわるという外部コンサルテーションとしてのかわり方がもう一つ考えられるといえる。ちなみに、Kadushin (1977: 101-102) によれば、ソーシャルワークのコンサルテーションの実施にあたっては、「内部コンサルタント (in-house consultants)」と「外部コンサルタント (out-house consultants)」のメリット・デメリットを検討して、コンサルタントの選択を行うことを指摘している。このことから、今後のコンサルテーション研究においては、こうした視点からの研究を行うことで、従来のソーシャル・アドミニストレーションの実践やその研究の中では組織内で管理職でない場合の福祉専門職の役割や機能がわかりにくかったといえるが、特に内部コンサルテーションの視点を持つことによって、福祉サービスの組織や経営・管理にかかわる福祉専門職の組織内における機能や役割が見えやすくなるのではないだろうか。

ただ、福祉専門職がどのような形で組織や経営・管理のコンサルテーションにかかわるにしても、日本の場合にはすでに見てきたように、2000 年の社会福祉法の制定以前は措置制度による施設運営やサービス提供が行われていたことから、そこでは「補助金のように予定された費用を使い切ることがよい運営をしていると判断されていたのだから、そこには経営という考えはなかった」(社会福祉士養成講座編集委員会編 2010: 9-10) といわれ、施設運営やサービス提供自体に経営という視点が必要とされなかったこともあり、また日本のソーシャル・アドミニストレーション研究も、その中に国・自治体の社会福祉行政、制度の運営管理の意味で捉える研究と施設の運営・管理の意味で捉える研究とが混在した上、施設の運営・管理の意味での研究も長い間運営という用語が使用されていたことから経営の視点が弱かったといえる。そうした状況の中で、今回の法改正で新たに「福祉サービスの組織と経営」に関する科目が立ち上がったのだが、その科目による教育の検証も十分に行われていないことから、今後必要といえよう。また、コンサルテーションは他の専門援助技術と同様に、単なる知識の習得だけで実践できるものとはいえないため、今後は養成教育の段階での教育のあり方とあわせて、その後の OJT や研修等のあり方についての研究と実践の積み重ねも必要といえる。

以上からも、日本のソーシャルワークにおけるコンサルテーション研究や教育に関してはまだまだ課題が山積しているといえるとともに、今回の研究では、経営コンサルタント 3 名からのインタビュー調査に基づく結果であることから、様々な限界があるといえる。特に、コンサルテーション研究においては、コンサルタント側だけでなくコンサルティ側からの検証も不可欠である。その意味では、今後はソーシャルワーカーがコンサルタントとして支援したコンサルティ側からのその成果や意義等についての検証を行っていくことが必要と考えている。欧米に比べると遅々とした歩みではあるが、2010 年 3 月に公表された「精神保健福祉士養成課程における教育内容等の見直しについて」では、その中にコンサルテーションが位置づけられたことから、日本のソーシャルワークにおけるコンサルテーション研究とその教育がやっと実質的に展開していく土台ができつつあるといえる。さらなる実証研究を進めていきたい。

## 【謝辞】

本研究にご協力頂きましたコンサルタントの皆様に厚く御礼申し上げます。

あわせて、本研究は平成 22 年度昭和女子大学学長裁量研究費の助成を受けましたことを申し添えますとともに、感謝申し上げます。

## 【注】

- 1) ソーシャル・アドミニストレーションについては、ソーシャルワーク分野の文献の中でも「ソーシャル・アドミニストレーション」のほか「ソーシャル・ウェルフェア・アドミニストレーション」、「アドミニストレーション」など表記が必ずしも統一されていない。本論では、引用部分以外は原則として「ソーシャル・アドミニストレーション」の用語を用いることとする。

## 【文献】

- 秋山智久（1981）「第 6 章 社会福祉方法論の基本原則－その概念・普遍性・限界の再検討」仲村優一監修 野坂勉・秋山智久編『社会福祉方法論講座Ⅰ 基本的枠組』誠信書房，199-222.
- Caplan, G. (1970) *The Theory and Practice of Mental Health Consultation*. London: Tavistock Publications.
- 岩崎香・北本佳子（2011）「ソーシャルワークにおけるコンサルテーションに関する探索的研究－インタビュー調査の結果から－」『鴨台社会福祉学論集』20，43-51.
- Kadushin, A. (1977) *Consultation in Social Work*. New York: Columbia University Press.
- 菊池正治・阪野貢（1980）『日本近代社会事業教育史の研究』相川書房.
- 北本佳子・岩崎香（2010）「ソーシャルワークにおけるコンサルテーション研究の現状と方向性－コンサルティからコンサルタントへ－」『鴨台社会福祉学論集』19，99-108.
- 小林良二・長谷川重夫（1985）「第 10 章 アドミニストレーションの課題」仲村優一監修 野坂勉・秋山智久編『社会福祉方法論講座Ⅱ 共通基盤』誠信書房，279-300.
- 小松源助（1982）「序章 社会福祉の方法をめぐる基本要件」小松源助・本間真宏・今関公雄ほか『社会福祉の方法－福祉対象の理解を目ざして－』建帛社，1-22.
- 日本社会事業大学社会事業研究所編（1986）『戦後における社会福祉従事者の養成訓練の展開過程』日本社会事業大学社会事業研究所.
- 社会福祉士養成講座編集委員会編（2010）『新・社会福祉士養成講座Ⅺ 福祉サービスの組織と経営 第 2 版』中央法規出版.
- 高橋紘士（1977）「社会福祉計画」仲村優一・三浦文夫・阿部志郎編『社会福祉教室－健康で文化的な生活の原点を探る－』有斐閣選書，135-144.

（きたもと けいこ 福祉社会学科）  
（いわさき かおり 早稲田大学人間科学学術院）